

EL FUNCIONAMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES EN LA CUENCA DEL LAGO DE CUITZEO

Ortiz Paniagua Carlos Francisco, Aguilar Arredáriz Liliana.

Michoacán. México.

El análisis de las políticas públicas resulta benéfico para entender si existen procesos que permitan mejora o no el entorno ambiental. Este trabajo pretende examinar el funcionamiento de las dependencias gubernamentales a través de las relaciones intergubernamentales en el Lago de Cuitzeo, localizado entre los estados de Guanajuato y Michoacán en México. El estudio está dividido en tres partes. Durante la primera etapa de la investigación, se buscó conocer qué dependencias se encuentran trabajando en la región, así como el ámbito de injerencia de cada una de ellas. En un segundo momento se inició la etapa participativa del estudio realizando encuestas entre distintos funcionarios de las mismas para conocer tres variables: la percepción de la problemática en la cuenca, los programas de acción que están implementando sobre la problemática que perciben y la coordinación que existe entre las diferentes dependencias para implementar dichos programas.

En una tercera fase, se realizaron entrevistas a profundidad con funcionarios clave de dependencias de distintos niveles para comprender más a detalle el tipo de problemática que buscan atacar en particular y el nivel de coordinación en las relaciones que tienen con otras dependencias. La finalidad de este trabajo se centró en analizar el número de dependencias que intervienen en la región de estudio para luego escudriñar las políticas públicas que ahí se llevan a cabo a partir de los conceptos de las Relaciones Intergubernamentales, que implican nexos de cooperación. A partir de estas se esboza una metodología que busca determinar el tipo de relaciones de la RIG y la estructura de las políticas socio-ambientales en la misma. Se encontró evidencia de una amplia participación de varias dependencias gubernamentales en políticas ambientales, así como un buen nivel de coordinación entre ellas para establecer programas. Algunos panoramas de conflictos entre algunas dependencias fueron esbozados en algunas entrevistas, pero no existe evidencia de que sean definitivas en la asignación de recursos ni en los nexos de coordinación en general en la región.

Introducción

Antecedentes

Independientemente del lugar en el que nos encontremos en México, existen dependencias gubernamentales encargadas de ejercer programas que contribuyan al desarrollo económico desde distintas esferas del ejercicio del poder. El tipo de instituciones en las que se tornen dichas dependencias desde el ámbito del tipo de gobierno que ejerzan tiene repercusiones en la forma en que las políticas que implementen y en su efectividad. En teoría, serán más eficientes aquellas que sean inclusivas y contemplen a todos los actores involucrados.

Las políticas para la administración ambiental en la cuenca del lago de Cuitzeo surgen como parte de un plan subordinado, es decir sus orígenes se ubican a raíz de necesidades de conservación de los recursos naturales, -endemicismos, bosques, etc.- desde la década de los treinta, que ya preocupaba la degradación de la cuenca. No obstante las políticas imperantes se enfocaron a la planeación del desarrollo a costa de la degradación ambiental en pro del fomento de la agricultura. Algunos ejemplos de lo anterior se aprecian con desecación intencional del lago, relleno de zonas bajas, etc., con el propósito de destinar territorio para la agricultura y la ganadería. Lo anterior obedece a una política de transferencia de valor del sector primario al sector secundario, parte de la estrategia de crecimiento económico que dio inicio en la década de los cuarenta.

Debido a las limitantes de información, espacio y tiempo, este trabajo se concentra en la evidencia del funcionamiento de los instrumentos de políticas ambientales en los últimos años por parte de las dependencias públicas encargadas. Al respecto se revisarán detenidamente las fases de una política ambiental.

Justificación

La operación de la política pública obedece a la percepción de la problemática percibida por los actores sociales encargados del diseño de dicha política. No obstante, si dicha política busca fomentar el desarrollo o bien proteger el ambiente y a la vez fomentar el desarrollo, deberán considerarse algunos aspectos básicos como la percepción de la sociedad civil y sobre todo de aquella más afectada.

La gestión, analizada desde la perspectiva del gobierno local, es de vital importancia en la configuración del desarrollo económico. Los actores involucrados no deben perder de vista su objetivo y por ende, tratar de

construir el desarrollo a partir de políticas que abarquen sus potencialidades, ataquen los problemas y brinden a la población un escenario en el que puedan realizar libremente sus actividades en pos de dicho desarrollo.

El análisis de la estructuración de dichas políticas permite determinar si el gobierno, a través de sus distintas estancias, puede responder a una problemática identificada y si las acciones que impulse a través de las políticas sean en realidad las adecuadas para mitigarlo. Para saber esto último, es necesaria la evaluación de las mismas sobre todo desde la perspectiva de la población a la que deben beneficiar.

El presente estudio busca escudriñar el andamiaje de las políticas que versan en la cuenca del Lago de Cuitzeo y en específico aquellas relacionadas con el medio ambiente. El análisis de las mismas permitirá conocer el tipo de acciones en las que versan las dependencias, la coordinación que exista entre las mismas y entender la operatividad de las mismas.

Esta parte del panorama del funcionamiento de la cuenca permitirá entender, en buena medida, la injerencia de los tomadores de decisión en la solución de una problemática ambiental que enfrenta la región y cómo es que esta injerencia se da a través de políticas que tienen repercusión en todo un entorno.

Objetivos del trabajo

General:

- Analizar el funcionamiento de las políticas públicas encaminadas a la administración ambiental y del agua en la cuenca del lago de Cuitzeo, enfatizando en la ribera del mismo.

Particulares:

- Describir el marco conceptual de actuación de las políticas públicas, el quehacer gubernamental y la gestión pública para encaminarse a propósitos como desarrollo, preservación, conservación o desarrollo sustentable.
- Identificar los objetivos de actuación de las dependencias gubernamentales encargadas de la administración de los recursos naturales en la cuenca del lago de Cuitzeo
- Revisar los programas implementados por las distintas dependencias gubernamentales y su grado de coordinación intergubernamental para la solución de la problemática identificada.
- Relacionar el enfoque gubernamental implementado por las distintas dependencias y evaluar los resultados.

El estudio de las relaciones Intergubernamentales (RIG)

El análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) inició en la década de los 30. Pero no fue sino hasta los 70 cuando cobró importancia en países como México. El concepto hace referencia a las redes de comunicación y gestión que se entretajan en los diferentes niveles de gobierno. Estas relaciones surgen sobre todo en aquellos espacios políticos en que cada nivel tiene obligaciones específicas y es fundamental la coordinación y concertación para la consecución de objetivos específicos.

Los componentes principales de la noción de relaciones intergubernamentales son: el número y los tipos de los entes de gobierno, los funcionarios, los contactos, las pautas de comportamiento y el contenido que hace posible la interacción entre los agentes. Una definición más amplia de RIG, se refiere al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Agranof, 1997), en donde se mantiene presente la posibilidad de incluir la participación de agencias privadas que mantienen una interacción continua con las unidades gubernamentales en la gestión de diversas áreas.

Tradicionalmente en el enfoque de relaciones intergubernamentales, se plantearon tres modelos simplificados de relaciones intergubernamentales en función de la relación de autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal y local (Wright, 1978; Wright, 1997).

Los modelos de RIG de autoridad inclusiva y de autoridad separada se encuentran en los extremos del gráfico 1: en el primero (autoridad separada) existe una relación autónoma entre el gobierno nacional y estatal, éste último mantiene una relación jerárquica con el gobierno local; mientras que en el modelo de autoridad inclusiva (lado derecho del gráfico), prevalece la jerarquía; por último, en el modelo superpuesto (el del centro) se da una relación de interdependencia y negociación, propia de sistemas federales en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos.

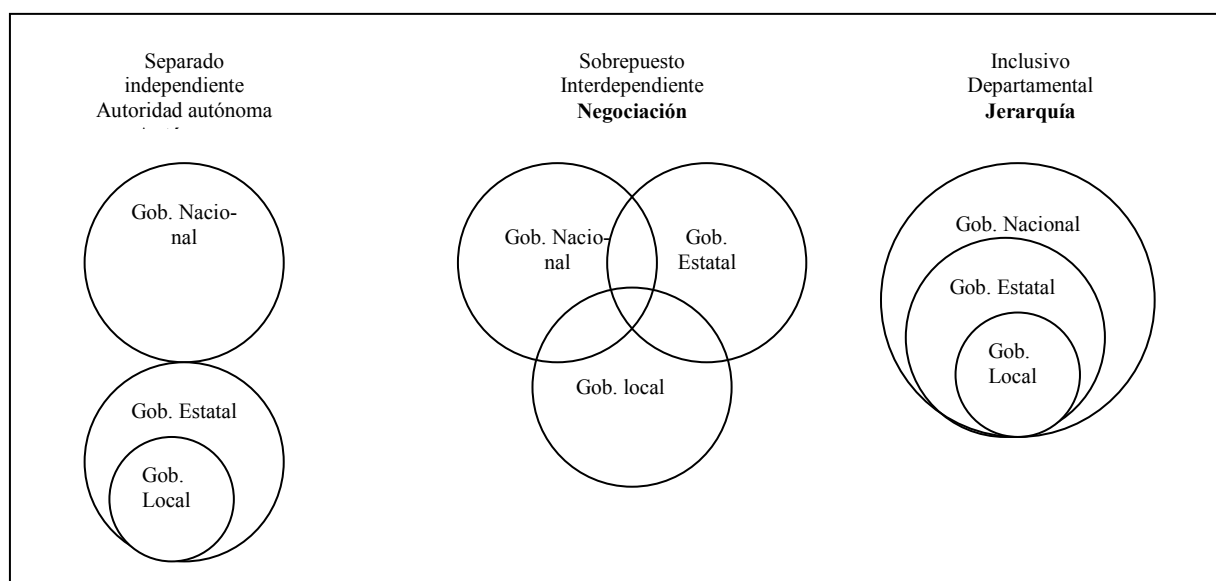


Figura 1: Modelos de relaciones intergubernamentales - Fuente: Wright (1978)

Las relaciones intergubernamentales, representan un enfoque de utilidad para el análisis de las interacciones que se generan entre las diferentes unidades que participan en la gestión de asuntos públicos. La diversidad de concepciones que pueden tener esas relaciones se proyectan más allá de las condiciones legales, incluyen variables políticas y sociales que denotan la naturaleza de las relaciones.

Un elemento esencial en la concepción de las RIG son los agentes que intervienen, abarca a funcionarios de todos los niveles, organizaciones privadas y ciudadanos (Wright, 1997; Agranof, 1998). Son precisamente los agentes los que propician u obstaculizan el flujo de las conexiones entre los diferentes entes gubernamentales. Los participantes de las relaciones varían en función de la naturaleza del asunto que se trate. Una característica fundamental es que el contenido de las relaciones se encuentra vinculado a asuntos públicos que competen a las autoridades públicas y por lo están ligados a cuestiones críticas de las políticas públicas y la gestión.

Las relaciones intergubernamentales como tales, se pueden manifestar en diferentes espacios y niveles. Hasta este momento, se ha enfatizado el análisis de las RIG en su forma vertical, debido principalmente a la variable que fue utilizada para esquematizar las relaciones (relación de autoridad). Otro nivel de análisis de las RIG se encuentra en las interacciones entre órdenes de gobierno de un mismo nivel y en aquellas que se dan entre los diferentes actores de un nivel; a este nivel de análisis lo denominaremos de carácter horizontal. En los primeros estudios de RIG se analizaron las relaciones interestatales, regionales e interlocales (Graves, 1940; Wright, 1997, Agranoff, 1986; Agranoff, 1997); más recientemente Agranoff y McGuire (1998) han realizado una serie de estudios en los que se analizan las relaciones entre las diferentes unidades y agentes locales en la gestión de determinadas políticas.

Las tendencias que se han manifestado a partir de una mayor intervención de organizaciones privadas y sociales fuera de la esfera del gobierno en asuntos públicos, han obligado a recapitular el concepto de RIG volviéndolo más laxo y flexible. El mayor número de unidades y agentes que intervienen en los asuntos públicos muestra la complejidad y diversidad en las RIG.

Siguiendo a Magri (2003)⁸ el objetivo principal de las RIG es el de establecer los medios que permitan la articulación de las diferentes unidades de una estructura gubernamental, incluso en distintos niveles.

La elaboración de las políticas públicas

Una de las finalidades del gobierno es la de encontrar soluciones a problemas trascendentales de la vida de una sociedad. La recaudación de ingresos, en teoría, se justifica para poder focalizar recursos a las necesidades que una población presenta como vivienda, empleo o servicios públicos (UNAM, s/f).

Las políticas públicas responden a la percepción que un ente gubernamental tenga sobre un problema determinado y que han trascendido hasta convertirse en un plan de acción con recursos para ser llevado a cabo.

⁸ Citando a Jordana (2001)

Es por esta razón que la percepción de una problemática resulta un punto de enlace de gran relevancia en la realización de las políticas y puede ser que si la percepción de la problemática por parte del aparato gubernamental no sea la correcta, las políticas públicas no sean encausadas hacia su mejor fin.

De acuerdo a Carlos Ruiz Sánchez⁹ los seis pasos para la elaboración de una política pública consisten en:

1. Identificar y percibir los problemas
2. Percibir la problemática actual o futura
3. Seleccionar soluciones
4. Establecer objetivos o metas
5. Seleccionar los medios
6. Implementarla

En el presente estudio se analizan estos pasos a través de los instrumentos metodológicos que presentamos en el apartado siguiente.

Se debe tomar en cuenta que, de acuerdo a este enfoque, las decisiones son tomadas en el marco de la racionalidad. Lindblom¹⁰ refiere a que algunas decisiones tomadas por el gobierno pueden escapar de dicha racionalidad y responder a diversos intereses. Jiménez (2009), hace hincapié en que la *“definición de las bases para la política pública tiene un sesgo racional, pues estos procesos son interactivos, no teniendo un desarrollo lineal, ni separable totalmente”*.

Siguiendo esta línea, Subirats hace mención a la importancia del análisis de las conductas de los individuos, grupos y organizaciones afectadas por la política pública.¹¹ En el presente estudio tales actitudes trataron de ser abordadas a partir de las entrevistas a funcionarios clave de las dependencias.

Metodología

Para entender el diseño y funcionamiento de las políticas públicas en la cuenca del Lago de Cuitzeo se identificaron, en primer lugar, las dependencias gubernamentales que tienen injerencia en la región, así como los programas que se encuentran ejecutando en la misma a través de la información publicada en sus páginas en internet. A partir de los datos encontrados se diseñó un estudio de enfoque mixto, esto es, que incluye técnicas cuali y cuantitativas para responder a nuestras preguntas de investigación.

El diseño del estudio consistió en primer lugar, en reunir información sobre los programas con los que cuentan las dependencias gubernamentales y específicamente aquellos que se están ejecutando en la región (esto último en las dependencias que así lo tienen publicado). En una segunda etapa se prosiguió a levantar encuestas entre los funcionarios involucrados, es decir, a los actores del sistema político-administrativo, tomando en cuenta a aquellos que asistieron a la reunión del Consejo de Cuenca realizada en noviembre del 2010.

Para realizar las encuestas se asistió a la XIV reunión del Consejo de Cuenca. En este foro confluyen todos los actores de las dependencias involucradas en la región, se proponen proyectos y se gestionan.

La asistencia a la reunión del Consejo de Cuenca del pasado 19 de noviembre en Álvaro Obregón contribuyó al análisis de las relaciones intergubernamentales que más tarde fue complementado por entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios clave de distintas dependencias que tienen un peso relevante en la región.

El instrumento metodológico en las encuestas se elaboró para analizar tres variables en específico:

- **Percepción de la problemática.** Con esta variable se buscó analizar el conocimiento específico que tienen los funcionarios con respecto a la problemática ambiental que enfrenta la cuenca del Lago de Cuitzeo, lo que indica su definición del problema, así como las prioridades de gestión.
- **Acción.** Aún cuando se tenía registro sobre los programas que estaban siendo aplicados en la región por varias de las dependencias, esta variable permitió conocer cuáles son los más conocidos en el ámbito político, ya sea por su promoción directa a través de los funcionarios de la dependencia correspondiente o por que tengan un mayor impacto en la región.
- **Coordinación.** Como punto básico de las relaciones intergubernamentales (RIG) se encuentra la coordinación entre todos los órdenes de gobierno, es por eso que se buscó analizar esta variable desde la perspectiva de los mismos actores del sistema político-administrativo. Dentro de esta variable se des-

⁹ Citado por UNAM s/f

¹⁰ Citado por Jiménez 2009

¹¹ Citado por Jiménez 2009

III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

criben también los programas que han sido promovidos con esfuerzos organizados de distintas dependencias del aparato gubernamental.

El sustento cuantitativo de la investigación fue vertido precisamente por el uso de las encuestas mencionadas. A través de éste instrumento, se logró analizar las variables en cuestión. Los resultados fueron enriquecidos por las entrevistas realizadas a funcionarios clave de las distintas dependencias en una parte cuanti-cualitativa del análisis. Esta parte se complementó con la descripción del Consejo de Cuenca del Lago de Cuitzeo y del trabajo que ha venido desarrollando en la región contrastado con los conceptos de las RIG analizados en el apartado del marco teórico.

Para lograr un análisis objetivo de cada dependencia, el cuestionario consistió de preguntas cerradas. Sus resultados fueron vertidos en escalas con variables tipo *dummy*, es decir fueron denominadas con 1 o 0 de acuerdo a su respuesta. Al final se contaron los resultados obtenidos y se obtuvo una calificación para el desempeño de cada dependencia en la región.

Encuestas

Una vez analizadas las acciones de cada dependencia en la región, se buscó investigar la percepción de las dependencias de las problemáticas prioritarias en la cuenca del Lago de Cuitzeo, con la finalidad de poderlas contrastar en una fase posterior con las políticas públicas impulsadas. Se realizó en primera instancia una entrevista al Ing. Abel Ruiz de la CNA y a través de él se logró la asistencia a la XIV reunión del consejo de cuenca donde se levantaron 14 encuestas entre funcionarios relacionados de alguna manera con la cuenca, desde empleados en CNA, COFOM, COMPECSA y CPLADE y algunos miembros de la sociedad civil hasta regidores municipales. Se concertó también una entrevista con la Ing. Adelina Orozco Aburto, el Ing. Amador Valencia Vargas y el Biólogo Pedro Nicolás Chávez de la delegación de la COFOM en la región Cuitzeo, así como con el Lic. Eduardo Rios de SEMARNAT, el Ing. Guillermo Pérez-Negrón Gerente Operativo del Consejo de Cuenca del Lago de Cuitzeo, el Dr. Arturo Chacón asesor de SUMA, el Ing. Ernesto Fuentes de COMPECSA, y el Maestro Octavio Ocampo de SEDRU.

Percepción

Existe, entre la mayoría de los funcionarios de gobierno, una convicción generalizada a considerar al vertimiento de aguas contaminadas sin tratamiento como el principal problema ambiental de la cuenca. La postura denota coherencia con las líneas de acción tomadas al seno del consejo de cuenca del lago de Cuitzeo, pues la mayor parte de los recursos que se han gestionado en él han sido los destinados a la construcción de plantas tratadoras de agua. El Dr. Arturo Chacón, asesor de SUMA fue el único funcionario que consideró la erosión como el principal problema de la región.

La homogeneidad de la respuesta puede devenir del Plan de Gestión Integral de los Recursos Naturales de la Cuenca de Cuitzeo, escrito en coordinación por la CNA, el Consejo de la Cuenca Lerma-Chapala y la CEAC, que como resultado del análisis de la problemática socio-ambiental de la región, estableció como principal problemática el deterioro la calidad del agua, seguido de la caída de producción pesquera, la deforestación, la erosión (aunque esta última es considerada de poca relevancia por la pequeña porción de erosión que presenta la cuenca), el incremento en la demanda del recurso, entre otras. En la elaboración de este reporte colaboraron además CPLADE, presidentes y regidores de los municipios considerados en la cuenca, SUMA, CFE, OOAPAS. SAGARPA, la UMSNH, el CIDEM, CEDEMUN, Secretaría de Turismo, PROFEPA, SEMARNAT, COFOM y usuarios del agua.

Otro de los problemas que tiene peso entre la comunidad de funcionarios es la falta de educación ambiental entre la población y la inadecuada disposición de residuos sólidos. El resto de opciones planteadas en el cuestionario como la deforestación, la falta de ordenamiento territorial, el mal uso del agua en la agricultura, la falta de ordenamiento pesquero y el crecimiento urbano y cambio del uso del suelo tienen algunos, pero pocos votos que las sitúen como prioridades en la problemática del Lago.

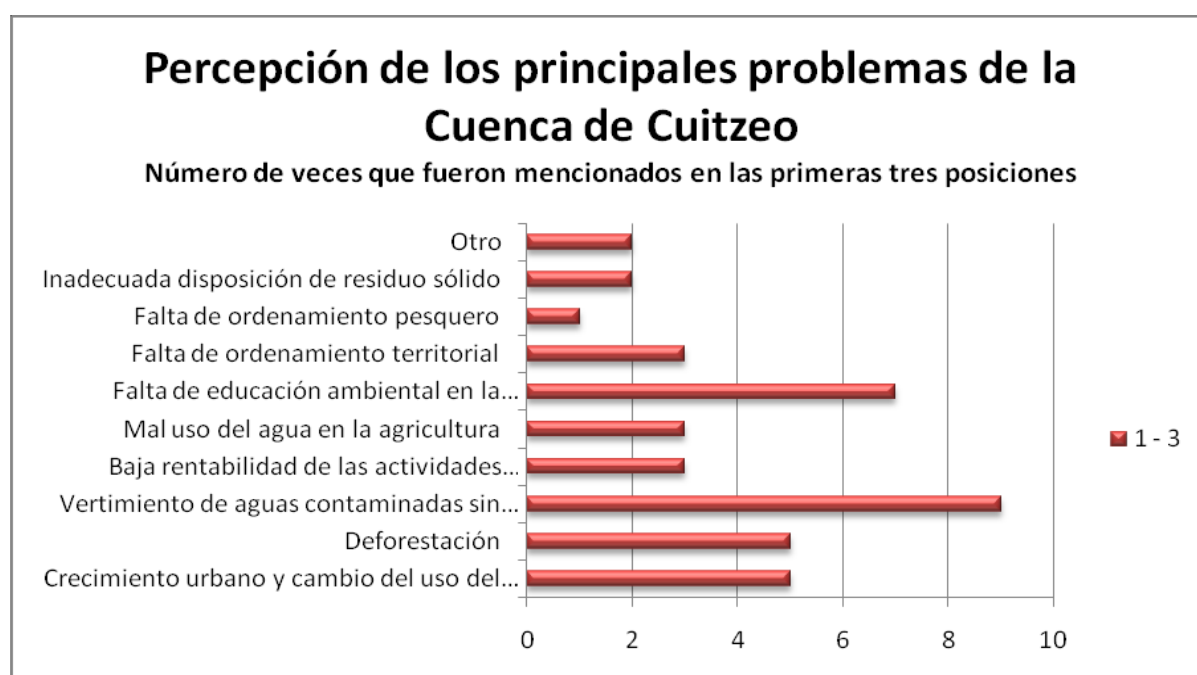
Estas respuestas han sido las mismas en la mayoría de las entrevistas realizadas a los diferentes funcionarios. De esto se desprende cierta coherencia administrativa, pues es también la problemática a la que le han gestionado más recursos a través de la construcción de plantas de tratamiento.

Otro factor que muestra la calidad del agua como un fuerte problema en el lago se mostró dentro de la discusión de la XIV reunión del Consejo de Cuenca en donde el problema que más se abordó por diferentes actores que ahí convergen, es la proliferación de la maleza acuática en el vaso del Lago. Para lo que, de acuerdo con un ingeniero de la delegación de Cuitzeo de la COFOM, hay cada vez menos recursos. Aunque, se pudo constatar que COMPECSA realiza una importante labor al respecto, incluso, recientemente se adquirió maquinaria nueva para la limpieza del vaso del lago, gestionadas a través del grupo de saneamiento del Consejo de Cuenca.

Escuchando las problemáticas que enfrentan los grupos vulnerables (agricultores y pescadores), los presidentes municipales también se avocan a la solución (o al menos eso se entiende en su discurso) y posiblemente consideren que la respuesta puedan ser las plantas tratadoras de agua, para lo que, de acuerdo al Ing. Abel Ruíz de la CNA se están gestionando plantas tratadoras para el municipio de Santa Ana Maya, Cuitzeo y Copándaro, mientras que se encuentran en pláticas las plantas de Huandacareo, Zinapécuaro y Chucándiro. Esta gestión está a cargo del grupo especializado de saneamiento compuesto por los 13 presidentes municipales de la región para lo que se solicitan recursos municipales, estatales y federales a través de la CNA, CEAC y COMPECA. Existe, sin embargo, la creencia entre algunos funcionarios de que ésta es sólo una solución parcial al problema, pues consideran que las plantas tratadoras no limpian en su totalidad el agua además de su elevado costo de funcionamiento.

Hay que resaltar que de acuerdo con el Subdirector de los consejos de cuenca, gestión social y atención de emergencias, el Ing. Abel Ruiz y al Jefe de la Residencia del Lago de Cuitzeo de COMPECA el Ing. Ernesto Fuentes, este es uno de los consejos de cuenca más activos, ya que de los 13 presidentes municipales, generalmente asisten 6 o 7. Como es de imaginarse algunos son más activos que otros.

El interés de los actores políticos influye en los avances logrados, pero de acuerdo al Ing. Ruíz, puede verse interrumpido de acuerdo a las visiones de las administraciones siguientes. En una de las encuestas incluso se menciona el compromiso político como uno de los problemas que aquejan a la cuenca. En realidad, se debe encaminar normatividad que impulse el fortalecimiento de estructuras como los Consejos de Cuenca para que se mitiguen los daños causados en la región. En algunas entrevistas se dejó entrever un fuerte conflicto entre dependencias federales y estatales devenidos de las diferencias partidistas de ambos. En los casos en los que estos conflictos salieron a la luz, se hacía referencia al bloqueo de recursos de la federación hacia el estado. Cabe mencionar que los funcionarios que destacaron este particular fueron también los que tienen una participación más bien pasiva en los consejos de cuenca y en general en las iniciativas ambientales en la región.



Acción

En cuanto a las dependencias que se encuentran trabajando en la región las respuestas fueron mucho más contundentes en cuanto a la participación de la Comisión Nacional del Agua, SEMARNAT, las presidencias municipales, CEAC y SUMA. COMPECA, por su parte, es mencionada en algunas encuestas.

Estas respuestas resultan coherentes con la investigación que realizamos en una primera instancia, en donde pudimos observar la activa participación de CNA en la región aunque con recursos muy limitados. La asignación de recursos puede resultar en poca eficiencia en el tratamiento de agua, al ser el rubro de reparación o reposición de equipos hipocloradores el que reciba un monto muy pequeño (Oscila entre \$500 y \$1200 pesos mexicanos).

III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Al responder los programas que tengan mejores resultados en la región las respuestas no fueron coincidentes entre los encuestados y pocos en realidad fueron capaces de señalar nombres específicos. Dependencias como la COFOM (estatal) y SEMARNAT (federal) parecen respaldarse en los programas federales que actualmente no tienen ninguna injerencia en la zona. En el caso específico de la COFOM, se declara sin recurso alguno para poder establecer un plan de acción en la región. Producen, no obstante, pinos y son otorgados a aquellos que lo soliciten para contribuir en algo a la reforestación, aunque aclaran que no es suficiente pues no se puede considerar reforestación la plantación de 50 especies en un predio, que es el número máximo de especies que les piden y que usualmente son con la finalidad de limitar parcelas o plantar arboles en plazas y escuelas. Y es que, en general, la federación ejerce una importante monopolización de los recursos para llevar a cabo los programas.

De forma general, en las encuestas no fue mencionado el trabajo de la CONAFOR, que sin embargo en el ejercicio 2010 tiene publicados varios beneficiarios en la zona en su programa PROARBOL. Muchos de estos beneficiarios resultaron de conservación y restauración de suelos, apoyo al manejo sustentable de resinerías, reforestación, programa al manejo forestal sustentable, entre otros.

En acercamientos verbales, el Programa de Empleo Temporal que se llevó a cabo en la región este año parece ubicarse también en un buen nivel de percepción. El programa fue gestionado al seno del Consejo de Cuenca y buscó emplear a los pescadores que no podían ejercer su oficio debido a la situación de contaminación del Lago.

Precisamente en la reunión XIV del Consejo de Cuenca del Lago de Cuitzeo que se llevó a cabo el 19 de noviembre en el salón de usos múltiples del municipio de Álvaro Obregón, se mostró la cifra gestionada por el consejo de cuenca este año, que asciende a \$67,100,006.00, de los cuales se dividen de la siguiente manera: \$12,800,000.00 al programa APAZU de la CNA, \$6,000,000 a un fondo concursable, \$2,000,000 a APAZU Estudios y Proyectos y \$5,300,000 del programa PROSSAPYS Alcantarillado, esto de acuerdo a las cifras presentadas por el presidente municipal de Zinapécuaro.

La percepción, sin embargo, de uno de los representantes de los pescadores y del representante de los agricultores pareció disentir con el sentimiento de gran logro de la comisión tras alcanzar la gran gestión antes mencionada. El primero pidió se revisaran los diferentes drenes del vaso del lago que actualmente se encuentran totalmente tapados por la maleza acuática. Y el segundo sugirió que la suma de dinero mencionada le parecía desproporcionada con los avances que él percibía y sugirió que se necesitaban más apoyos para los agricultores de la región.

Coordinación

Existe prácticamente un consenso entre los encuestados sobre la existencia de coordinación entre las distintas dependencias del gobierno. La calificación que se otorgó con mayor frecuencia fue la de regular que implica un porcentaje de entre 50 y 59% de efectividad.

El hecho de que exista un consejo de cuenca en el que confluyen los diferentes actores relacionados con la conservación de la región, contribuye a que exista un diálogo entre ellos y por lo mismo se consensuen acciones en las que todos puedan participar y en las que a región se vea beneficiada. Sin embargo, puede que exista una brecha entre lo que se está haciendo y lo que la población está percibiendo. Una posibilidad contempla que la población no se da cuenta de los trabajos que se realizan en beneficio de la Cuenca, por lo que sería necesaria mayor difusión de lo mismo. Por otro lado, puede que se estén concertando acciones que realmente no tengan suficiente peso en la región.

En la entrevista realizada con el Lic. Eduardo Ríos de SEMARNAT, señaló que uno de los principales problemas para lograr una mayor coordinación inter-dependencias, radica en las propias reglas de operación de los programas que cada una emite. Al parecer, en la ejecución, no existen herramientas legales que permitan dicha cooperación. Otro obstáculo señalado por uno de los integrantes del SUPLADER se debe a que independientemente del proponente, los ejecutores de los proyectos son los municipios, pueden existir diferencias en los resultados de los mismos derivados de las distintas visiones entre el diseñador del proyecto y el ejecutor. En este sentido, SEDRU es la única dependencia que parece no estar muy involucrada en la problemática ambiental y por lo tanto, con escasa coordinación con otras dependencias al respecto.

De la interacción de los actores se puede inferir que existe un conocimiento sustantivo de la problemática que enfrenta la cuenca, aunque muy focalizada hacia las consecuencias que presentan ante los diferentes usuarios de los recursos naturales y lo hacen manifiesto. Esto es, precisamente la argumentación de ciertos grupos de la población vulnerables como los pescadores, los agricultores y los ganaderos manejan la problemática de manera tal que son esos los principales problemas abordados y, por ende, atendidos.

El Consejo de Cuenca y su funcionamiento de acuerdo a las Relaciones Intergubernamentales

El Consejo de Cuenca del Lago de Cuitzeo está conformado por varias dependencias gubernamentales, de las cuales CEAC, que además funge como coordinador del mismo, CNA, COMPESCA, SUMA y COFOM, los presidentes municipales de los trece municipios que conforman la cuenca, así como usuarios del agua con voz y voto. A las reuniones se invita también a SEMARNAT, CPLADE, COECO, el presidente municipal de Acámbaro, Gto, SEDRU, SAGARPA, CEDEMUN y PROFEPA únicamente con voz.

Dentro del Consejo de Cuenca están conformados cuatro grupos de trabajo que realizan gestiones específicas. Por un lado se encuentra el Grupo de Planeación, que aunque no ha funcionado en un tiempo, está próxima a reactivarse para iniciar la revisión del Plan de Gestión Integral de los Recursos Naturales de la Cuenca del Lago de Cuitzeo con la finalidad de estructurar las líneas de acción que se deben de seguir de acuerdo a los lineamientos que ya se tienen en el documento actual, así como resolver la cuestión de los indicadores a seguir.

Por otro lado se encuentra el Grupo de Sustentabilidad, que fue recientemente reactivado (por iniciativa de SEMARNAT) y que tiene como objetivos el trabajo por microcuencas en aspectos como el manejo de residuos y de la vegetación acuática que permita la sustentabilidad de los ecosistemas.

El tercer grupo es el de Cultura del Agua, que tiene como finalidad la difusión de una cultura sobre el cuidado del recurso tal como su nombre lo indica. Actualmente lleva a cabo el Programa de Educación Ambiental para la Conservación del Lago de Cuitzeo que tiene como objetivo *“proveer las herramientas necesarias para el establecimiento de un proceso continuo de concienciación, involucramiento público y educación ambiental en la región comprendida por los municipios de Cuitzeo, Santa Ana Maya, Huandacareo, Copándaro, Zinapécuaro, Álvaro Obregón y Chucándiro”* (Folleto descriptivo, 2011). Esto traducido fundamentalmente en capacitación para los maestros en educación ambiental y en talleres didácticos que puedan replicar en sus aulas.

Este es uno de los programas en los que es visible una coordinación entre distintos niveles de gobierno, tal como lo describe el modelo sobrepuesto interdependiente de las RIG, con un toque de relaciones flexibles dada la inclusión de recursos de Organizaciones No Gubernamentales como Ducks Unlimited de México (DUMAC), la North American Wetlands Conservation Act (NAWCA) y una institución educativa como la Universidad de Guadalajara (UdG). Todos ellos aportaron recursos de manera directa o indirecta en conjunto con las presidencias municipales, la gerencia operativa del Consejo de Cuenca del Lago de Cuitzeo y SEMARNAT.

En sí, los debates dentro del Consejo de Cuenca se basan en la gestión y la designación de recursos a determinadas problemáticas sin abarcarlas como un sistema en el que todas las acciones tienen repercusiones sobre todos los demás actores. Las prioridades de este grupo han ido encaminadas al tratamiento de aguas residuales, pero dejan de lado la reforestación que contribuiría enormemente al resolver el problema del azolve en el vaso del Lago. Para esto, es necesaria una mayor injerencia del ámbito académico en la transmisión de conocimiento hacia los tomadores de decisión.

Por otro lado, el grupo de saneamiento está conformado por los presidentes municipales, CNA, COMPESCA y CEAC muestra también importantes avances en materia de coordinación para el establecimiento de programas. Es al seno de este grupo que se gestionaron poco más de 67 millones de pesos en el ejercicio 2010 para la construcción de plantas de tratamiento que ya comentamos en un apartado anterior. Los recursos han provenido de los tres órdenes de gobierno y han sido utilizados para la elaboración de 12 proyectos ejecutivos, la rehabilitación de una planta tratadora y la construcción de cuatro más.

Fue además, en este grupo en el que se gestionó nueva maquinaria para desyerbar el lago, labor que realiza COMPESCA.

Otro programa que ha sido gestionado en el Consejo de Cuenca es el de Empleo Temporal, que también se abordó en el apartado anterior, y que éste año ha sido promovido por la Gerencia Operativa del Consejo de Cuenca del Lago de Cuitzeo, así como las presidencias de los municipios ribereños.

Todos los programas descritos, muestran claramente la existencia de relaciones intergubernamentales de tipo superpuesto interdependiente en la región, explicadas en gran parte por la existencia de un foro como el Consejo de Cuenca activo en el que se plantean problemas y se dirigen soluciones concretas.

En este panorama de cooperación, también se dejaron entrever, aunque ambiguamente, algunos espacios de conflicto entre algunas dependencias sobre todo entre diferentes niveles de la estructura gubernamental en un par de entrevistas. Cuando fueron mencionadas fueron explicadas en base a diferencias partidistas de los funcionarios que las conforman. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que prevalecen los nexos de cooperación sobre cualquier diferencia al interior del consejo de cuenca.

III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Las interacción de los agentes se da en un espacio de tres o cuatro meses, teniendo en promedio tres reuniones por año del Consejo como tal. Este esquema lo siguen los grupos de trabajo, aunque dependiendo de las metas que busquen alcanzar pueden tener reuniones con mayor frecuencia. De acuerdo a los programas ya mencionados, las dependencias con mayor regularidad en la comunicación son CNA, SEMARNAT del ámbito federal y CEAC, COMPESCA y SUMA en el ámbito estatal, así como las presidencias municipales ribereñas al lago.

Resultados

Para modelar la participación de las dependencias en la región se elaboró un índice basado en las variables analizadas en los apartados anteriores. Como analizamos, en la gestión intergubernamental es importante tanto la participación de los actores político-administrativos como las redes de cooperación que existan entre ellos. Las relaciones más horizontales son las más eficientes de acuerdo al enfoque en el que se basa este estudio.

Para determinar ambas posiciones se establecieron las siguientes preguntas para cada una de las dependencias:

01. Se encuentra trabajando en la región en problemáticas ambientales.
02. Planteamiento sobre la percepción. ¿La percepción corresponde a un criterio basado en la experiencia del funcionario?
03. ¿La percepción corresponde a un análisis sobre la situación de la cuenca?
04. Programas ambientales implementándose en la cuenca. ¿Tiene programas ambientales en la cuenca que se encuentran implementando?
05. ¿Tienen los programas relación con la percepción de la problemática en la región?
06. Coordinación. ¿La dependencia tiene programas ambientales trabajando en coordinación con otras dependencias?
07. ¿Se tiene coordinación con más de tres dependencias?
08. ¿La coordinación se da entre dependencias de diferentes niveles del gobierno?
09. ¿Tiene coordinación con otras dependencias para el análisis de percepción de la problemática ambiental?
10. ¿Tiene coordinación con otras dependencias para la formulación de políticas ambientales?
11. ¿Tiene coordinación con otras dependencias para la implementación de programas ambientales?

Las respuestas se estructuraron de acuerdo a la revisión que se hizo sobre cada dependencia. Se le otorgó un 1 a las respuestas afirmativas y un 0 a las negativas. Las encuestas y entrevistas en particular, permiten un panorama más claro sobre la coordinación con otras dependencias y la participación activa en el Consejo de Cuenca.

Si las respuestas eran totalmente afirmativas se otorgó un 1 y un 0 para indicar negación en las preguntas. De esta forma, las dependencias con una calificación entre 9 y 11 son aquellas altamente participativas y con un alto nivel de coordinación, entre 5 y 8 a las participativas, aquellas con una asignación menor a 5 se agruparon las dependencias poco participativas y 0 a las pasivas.

Los resultados fueron los siguientes:

- CNA, SEMARNAT y COMPESCA son tres dependencias que realizan gestiones intergubernamentales inclusivas. Muchas de sus iniciativas culminan en proyectos conjuntos y prueba de ello son los programas que se han gestionado a través del consejo de cuenca. SUMA, COFOM y CEAC son dependencias que caen dentro del rango de participativas. Por una parte, es importante que CEAC retome su posición de coordinador en el consejo de cuenca, así como que impulse más iniciativas en la misma. Por otro, COFOM podría buscar mejorar su expectativas de trabajo a través de la gestión de proyectos al seno del consejo de cuenca, ya que uno de los principales obstáculos para desarrollar más iniciativas es la falta de recursos con los que cuenta la dependencia.
- SEDRU, por su parte, fue la única dependencia que no se encuentra trabajando en coordinación con otras en cuestiones ambientales, tampoco tiene presencia en el consejo de cuenca, por lo que entra en el rango denominado poco participativa. En éste análisis, se aprovechó para calificar la actuación de la gerencia operativa del Consejo de Cuenca bajo el mismo patrón, de lo que se puede observar un desempeño activo en el mismo.
- En cuanto a la participación de los municipios se realizó un recuento de los programas que se han ejecutado en la cuenca en CONAGUA y CONAFOR bajo el supuesto de que son gestionados por éstos.

III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Dependencias	Trabajando	perc_exper	perc_análisis	prog_trabaj	prog_relac	coord_prog-traj	coord_var_dep	coord_niv	coord_perc	coor_formul-pol	coord_impl-prog	Total
CONAGUA	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
COMPESCA	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
SEMARNAT	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
SUMA	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	6
Gerencia Operativa Consejo de Cuenca	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
COFOM	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	7
SEDRO	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2

En las presidencias municipales se logró el siguiente recuento en base a los programas de la CNA que están trabajando (según los reportes del 2009):

Huandacareo	6
Acuitzio	3
Álvaro Obregón	5
Charo	1
Chucándiro	4
Copándaro	7
Cuitzeo	6
Indaparapeo	4
Morelia	7
Queréndaro	3
Santa Ana Maya	5
Tarímbaro	3
Zinapécuaro	4

A través su mención en algunas entrevistas y por su participación en las dos sesiones del consejo de cuenca que se han presenciado, resaltan los presidentes municipales de Alvaro Obregón, Santa Ana Maya, Cuitzeo, Huandacareo y Zinapécuaro. Estos alcaldes promueven iniciativas ambientales en sus comunidades y tienen una participación muy activa en las reuniones de los consejos de cuenca. Además de aparecer en la tabla superior como en una alta ponderación en cuanto a la gestión de programas de CONAGUA y CONAFOR.

Conclusión

Se puede concluir que las relaciones interguberna-mentales RIG alcanzan visible horizontalidad al seno del Consejo de Cuenca, en el que los funcionarios que representan a cada dependencia son determinantes para que exista realmente coordinación con otras instancias de gobierno, así como para impulsar nuevas formas de reconfiguración ambiental. En este consejo de cuenca se destaca la participación de la CNA, COMPECA, CEAC y SEMARNAT de manera activa así como de las presidencias municipales de Huandacareo, Copándaro, Cuitzeo, Santa Ana Maya, Álvaro Obregón y Morelia. Las relaciones gubernamentales entre estos entes de gobierno son muy activas. Tal como lo describe la teoría, se observa que la participación de los agentes que los conforman es decisiva en la construcción de las RIG.

Resalta, también, la enorme participación de la sociedad civil para cuestionar y/o apoyar las decisiones que se toman al interior de la misma. La representación de la sociedad civil impulsa la transparencia de las relaciones interguberna-mentales, aunque no formen parte de las RIG, y el que, exista un tipo de rendición de cuentas, así como que las decisiones que se tomen busquen en el fondo contribuir a mejorar la situación ambiental y no a su deterioro.

Para que las políticas ambientales se lleven a cabo, se requiere de una transversalidad de acciones para que tengan una incidencia real en el entorno. Es pertinente que las dependencias que no forman parte activa de las acciones que se emprenden a favor de la región se integren y lideren acciones desde sus competencias. Dependencias como SEDRU, CONAFOR, SUPLADER, SAGARPA y SUMA son entes gubernamentales que bien pueden entrar en esta recomendación.

Desde que el país está constituido como una federación, se asume que el poder está compartido entre distintos niveles de gobierno. Sin embargo, algunas instancias estatales parecieron coincidir en que son las dependencias federales las que realmente cuentan con recursos económicos suficientes para generar programas de acción específicos. Desde esta perspectiva la gestión intergubernamental se observa también desde los actores de las dependencias más activas resultantes del análisis anterior.

Las dependencias estatales que hicieron referencia a los pocos recursos a los que tienen acceso y a que las instancias federales son las que tienen un mejor acceso al mismo son también algunas de las menos participantes en el consejo de cuenca.

A nivel operativo podemos aseverar las siguientes condiciones en su funcionamiento:

- El consejo de cuenca es un espacio de concertación en el que las relaciones intergubernamentales (RIG) se vuelven más horizontales. En su seno se presentan proyectos y se gestionan a través de los diferentes actores de acuerdo a su ámbito de acción.

III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

- Encontramos que se representa un enfoque separado independiente ya que existe una relación un tanto autónoma entre el gobierno federal y el estatal y una dependencia con el local con fuertes tintes de relaciones del tipo inclusivo departamental, ya que la mayor parte de los recursos con que trabajan los programas provienen de la federación.
- En sí, la federación cuenta con el control de los recursos lo que limita en gran parte la acción de las ciertas dependencias estatales. Algunos funcionarios hicieron referencia al bloqueo de algunos proyectos específicos por parte de las dependencias federales. Sin embargo, existen instancias estatales que han logrado sacar adelante proyectos gestionándolos a través de las RIG que han construido en todos los niveles de los que puedan echar mano.
- Por Ley, el consejo es liderado por la CNA y en la práctica sus funcionarios también poseen liderazgo en sus propuestas y observaciones. Es posible que estas características influyan en la percepción de la problemática de todos los funcionarios
- Sin embargo, una importante debilidad institucional radica en la falta de continuidad en la implementación de políticas que surge en los cambios de gobierno en todos los niveles.
- Hasta ahora, no existe evidencia de que en la asignación de recursos los vínculos partidistas sean decisivos sino los actores que laboran en las distintas dependencias y las Relaciones Intergubernamentales que se creen entre ellas.
- Sin embargo, aunque la intervención de los actores de la sociedad civil es activa, puede que no tengan el suficiente peso para influir en las decisiones por encima de los funcionarios. A pesar de esto, su participación se vuelve cada vez más relevante en un contexto en donde la administración de programas especializados traspasa las fronteras gubernamentales, por lo cual los actores gubernamentales se ven en la necesidad de mantener una estrecha relación con otros agentes (públicos: transjurisdiccionales y privados).
- En general, podemos concluir que las relaciones intergubernamentales se han estrechado mucho y que existe una coordinación pertinente en los programas que se ejecutan a nivel federal y estatal. Los SUPLADER y los Consejos de Cuenca son espacios que permiten la confluencia de los actores involucrados y que permiten que los programas sean ejecutados en buenas condiciones y en espacios en los que son pertinentes. Además, permiten una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos.
- Tal como lo señala la teoría, las relaciones intergubernamentales permiten la cooperación y la coordinación de los diferentes niveles de gobierno.
- Las cualidades especiales que se atribuyen a la RIG radican en su importancia para la resolución de problemas, por lo que es necesario que los representantes de las dependencias y los agentes de la sociedad civil que intervienen en el desarrollo de la Cuenca, entiendan la complejidad de la problemática de la degradación de la Cuenca para que actúen en consecuencia, es decir que se incremente su capacidad gubernamental.
- En algunas dependencias como SEMARNAT, trabajan actores que apuntan a un liderazgo creativo en busca de mejores soluciones para mitigar los daños en la cuenca.
- Por otro lado, en dependencias como COFOM, los actores involucrados se muestran altamente pasivos, lo que no contribuye a la mejora de la misma.
- SUMA al ser un ente meramente regulatorio tiene una figura también pasiva en el consejo de cuenca y en general en programas que puedan contribuir a la mejora de la región.
- El siguiente paso debe ser la coordinación no solo entre dependencias sino del gobierno hacia la población en general con la finalidad de que exista un mejor entendimiento de la problemática y de las acciones que en conjunto la sociedad debe de tomar para contribuir a un ecosistema de manera sustentable.
- Es también importante la inclusión de las dependencias menos involucradas con el medio ambiente para que se articulen de mejor manera las políticas encaminadas a la mejoría de la cuestión ambiental en la región como es el caso de SEDRU.
- Una importante contribución de una segunda parte de este análisis sería la revisión profunda del destino de los recursos que no se encuentran publicados como el caso de COFOM y COMPECA, además de un análisis más profundo de las reuniones del Consejo de Cuenca para analizar la postura de cada integrante con respecto a la situación de la región.
- A nivel operativo, es también importante que se homologuen las regiones en las diferentes dependencias de gobierno con el fin de facilitar la cooperación entre las delegaciones de cada uno ya que la región Cuitzeo abarca distintos municipios en distintas dependencias.
- Para construir prácticas de largo plazo en que contribuyan a mejorar la situación ambiental de la región es indispensable la continuidad de las mismas que se ve seriamente amenazada ante el cambio de gobierno de cualquier nivel de gobierno.

III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

- La coordinación se construye sobre todo en espacios relacionados con la percepción de la problemática y no en la implementación de programas. Esto puede deberse sobre todo a obstáculos establecidos en las reglas de operación de los programas de cada dependencia.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Adrian Guillermo, 1995. "Introducción" En José Luis Calva y Adrian Guillermo Aguilar (Coordinadores), Desarrollo Regional y Urbano. Tendencias y Alternativas, Tomo II. Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Geografía UNAM. Juan Pablos Editor, S.A. México.
- Aguilar, Barajas Ismael (1993) Descentralización industrial y desarrollo regional en México, El Colegio de México, México.
- Aguilar, Villanueva Luis F. (1992) El estudio de las políticas públicas, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, (Antología de políticas públicas).
- Agranoff, Robert (1997) "Las relaciones y la gestión intergubernamental", en Bañon y Carrillo (coordinadores) La nueva administración pública, Editorial Alianza, Madrid.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire (1998) "Multi-network Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy". Forthcoming in Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 8.
- Bernal, García (1999) en Cambio Institucional.
- Bañon y Carrillo (comp.) La nueva administración pública, Alianza, Madrid.
- Gallicchio, Enrique. 2004. El desarrollo local en América Latina. "Estrategia política basada en la construcción de capital social". Disponible en la Web, noviembre de 2005. http://www.claeh.org.uy/areas/deslocal/archivos/art_revistaUCA.pdf
- Jiménez G. Roberto (2009). Análisis del Proceso de Formulación de Políticas para la Reforma del Sector Eléctrico y su Potencial Incidencia en el Marco Institucional y la Producción de Fuentes Renovables. Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica
- Ley de Aguas Nacionales.
- Wright Deil (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. Fondo de cultura económica. México.
- Ortiz Paniagua, Carlos Francisco y María Teresa Cortés Zavala. 2007. La Presencia de Sustentabilidad en las Estrategias de Desarrollo Endógeno. En: Navarro Chávez, José César Lenin, Jerjes I. Aguirre Ochoa y Víctor A. Acevedo Valerio. "Desarrollo, Territorio y Gestión Pública. Ed. Morevallado-ININEE.
- UNAM (s/f) en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>
- Vergara, Patricio. 2004. "¿Es Posible el Desarrollo Endógeno en Territorios Pobres y Socialmente Desiguales?" En: Ciencias Sociales Vol. 1 No. 1. Universidad de Viña del Mar, Chile.
- CONAGUA, CEAC (2009). Plan de gestión integral de los recursos naturales de la cuenca del Lago de Cuitzeo. México.
- COFOM (2007). Programa de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán 2030. Morelia, Michoacán. México.
- www.sagarpa.gob.mx
- www.conafor.gob.mx
- www.semarnat.gob.mx
- www.cna.gob.mx
- <http://www.cplade.michoacan.gob.mx/cplade/index.php>
- <http://cofom.michoacan.gob.mx/>
- <http://compesca.michoacan.gob.mx/>
- <http://suma.michoacan.gob.mx/>
- <http://ceac.michoacan.gob.mx/>

Glosario

SUMA. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente

CEAC. Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas

COFOM. Comisión Forestal del Estado de Michoacán

COMPESCA. Comisión de Pesca del Estado de Michoacán

CPLADE. Coordinación de Planeación del Estado de Michoacán.

SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

CONAFOR. Comisión Nacional Forestal.

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

CNA. Comisión Nacional del Agua